



Schweizerisches Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Vorlage zur Umsetzung der revidierten Gafi-Empfehlungen

Die Bekämpfung der Geldwäscherei ist für die kleinen Finanzintermediäre mit einem erheblichen administrativen Aufwand verbunden. Dennoch erachten diese die bestehenden Massnahmen mehrheitlich als nützlich und gerechtfertigt. Die neuen Vorschriften, die im Rahmen der Umsetzung der revidierten Empfehlungen der Gafi¹ zur Geldwäscherei vorgeschlagen werden, dürften daran kaum etwas ändern. Einige Aspekte der Vorlage für die Bekämpfung des Terrorismus und von Börsendelikten wecken jedoch Befürchtungen, dass sich daraus ein unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand ergeben könnte.



Trotz des erheblichen administrativen Aufwandes erachten die befragten Vermögensverwalter das bestehende Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei als nützlich und gerechtfertigt. Bild: Keystone

In den letzten Jahren befassten sich mehrere Studien mit dem administrativen Aufwand, der aus dem schweizerischen Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei resultiert. Die meisten dieser Studien haben sich auf die Auswirkungen der entsprechenden Vorschriften für die Banken konzentriert. Die Autoren der Studien gelangten jeweils zur Schlussfolgerung, dass der administrative Aufwand auch für die kleinen Finanzintermediäre recht gross sein muss. Es wurde jedoch keine Studie durchgeführt, die sich spezifisch mit den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) auseinandersetzte. Aus diesem Grund ersuchte das KMU-Forum sein vom Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) geführtes Sekretariat, in

diesem Bereich einen KMU-Verträglichkeitstest durchzuführen. Der KMU-Test wurde parallel zur Vorlage für die Umsetzung der revidierten Gafi-Empfehlungen realisiert.

Organisation des Tests

Der Test wurde im April 2007 durchgeführt. Ausgewählt wurde der Bereich der unabhängigen Vermögensverwalter, dies aus zwei Gründen: Erstens untersteht er vollständig den Vorschriften des Geldwäschereigesetzes (GwG), und zweitens sind viele KMU in diesem Sektor der Finanzindustrie tätig. In der Schweiz operieren gegenwärtig über 2600 unabhängige Vermögensverwalter. Sie beschäftigen rund 10 000 Mitarbeitende und verwalten Kundengelder in der Höhe von schätzungsweise 700 Mrd. Franken.

Im Rahmen des KMU-Tests wurden 34 in der Vermögensverwaltung tätige Unternehmen schriftlich kontaktiert. Dem erläutern den Schreiben lag ein Fragebogen zum gegenwärtigen Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei bei, welcher ausserdem Informationen und Fragen zu den neuen Vorschriften im Zusammenhang mit der Vorlage zur



Pascal Muller
Ressort KMU-Politik,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern

¹ Groupe d'action financière sur la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Umsetzung der revidierten Gafi-Empfehlungen enthielt. Anschliessend wurden die Unternehmen telefonisch kontaktiert, um ein Treffen zu vereinbaren. Insgesamt konnten 16 Befragungen in sechs Kantonen durchgeführt werden (GE, BE, BS, ZH, AG und TI).

Der Auswahl der Unternehmen und der kontaktierten Personen ist bei KMU-Tests besondere Aufmerksamkeit zu schenken, hängt doch die Qualität der Ergebnisse wesentlich von den Kenntnissen und der Erfahrung der befragten Personen ab. Ein anderes wichtiges Element ist das Verständnis der Herausforderungen, die mit den untersuchten Gesetzesvorlagen verbunden sind. Beim vorliegenden Test wurden die Befragungen mit den Eigentümern (Direktoren, Geschäftsführer, Partner) oder mit den für die Bekämpfung der Geldwäscherei zuständigen Mitarbeitenden («Compliance Officers») durchgeführt. Mit Hilfe des vorgängig zugesandten Fragebogens bereiteten sich die kontaktierten Personen auf die Befragung vor (Zeitaufwand von durchschnittlich 90 Minuten). Bei jeder Befragung wurden zusätzliche Informationen zur Umsetzung der revidierten Gafi-Empfehlungen abgegeben.

Beurteilung des bestehenden Dispositivs zur Bekämpfung der Geldwäscherei

Beim ersten Teil des KMU-Tests ging es um den administrativen Aufwand, der aus den gegenwärtigen Bestimmungen des GwG resultiert. Mit diesem Gesetz, das 1998 in Kraft trat, wurden für alle Finanzintermediäre spezielle Sorgfaltspflichten sowie Vorschriften über organisatorische Massnahmen zur Verhinderung von Geldwäscherei eingeführt. Die Finanzintermediäre sind verpflichtet, sich bei einem allfälligen Verdacht auf Geldwäscherei an die Meldestelle des Bundesamts für Polizei (Fedpol) zu wenden. Ausserdem müssen sie sich (in der Regel jährlich) einer Kontrolle unterziehen, in deren Rahmen geprüft wird, ob der betreffende Finanzintermediär alle gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt. Die im GwG festgehaltenen Sorgfaltspflichten umfassen die Überprüfung der Identität der Kunden, die Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen sowie verschiedene Dokumentations- und Abklärungspflichten (wirtschaftlicher Hintergrund, Zweck von Transaktionen und Geschäftsbeziehungen usw.).

Teilweise kleiner Verwaltungsaufwand

Mit der Pflicht zur Überprüfung der Kundenidentität haben die befragten Vermögensverwalter in ihrer beruflichen Praxis keine Probleme. Sie unterhalten mit ihren Kunden direkte und regelmässige Kontakte und waren

noch nie mit rechtlichen Konstrukten konfrontiert, die eine Feststellung der wirtschaftlich berechtigten Personen verunmöglichten. Die Abklärungspflichten stellen die Finanzintermediäre nur selten vor Probleme. Die Kunden werden so ausgesucht, dass die Risiken und der administrative Aufwand möglichst gering sind. Die meisten Vermögensverwalter konzentrieren sich aus diesem Grund auf eine ausschliesslich schweizerische oder europäische Kundschaft und lehnen politisch oder wirtschaftlich exponierte Personen (PEP) als Kunden ab. Auch der Ermessensspielraum, der mit den Vermögensverwaltungsmandaten der Kunden verbunden ist, trägt dazu bei, den Verwaltungsaufwand klein zu halten: Die Anlageentscheide werden an den Vermögensverwalter delegiert, und der Kunde erteilt diesem grundsätzlich keine Anweisungen. Da die verwalteten Gelder nur selten zurückgezogen werden und nur wenige Überweisungen erfolgen, halten sich die Überwachungsaufgaben im Rahmen.

Teilweise grosser Verwaltungsaufwand

Vermögensverwalter mit einer eher heterogenen Kundschaft dagegen haben teilweise einen beträchtlichen administrativen Aufwand zu bewältigen. Die Abklärungen über die Herkunft der Gelder sind oft sehr kompliziert (Sprachprobleme, Probleme mit dem Nachweis und der Dokumentation usw.). Führen die Kunden häufige Transaktionen durch (z.B. Überweisungen ins Ausland, häufige Rückzüge usw.), sind die Vermögensverwalter ausserdem gezwungen, kostspielige Computersysteme zu beschaffen und arbeitsintensive interne Verfahren einzuführen.

Computersysteme und Kontrollverfahren bestehen ebenfalls in den Banken, bei denen die verwalteten Gelder «physisch» hinterlegt sind. Die Vermögenswerte eines Investors durchlaufen somit nicht nur beim Vermögensverwalter eine Kontrolle gemäss GwG, sondern auch bei der Bank, da für beide die gleiche gesetzliche Verpflichtung besteht. Dieses Problem der Doppelspurigkeiten wurde von allen befragten Vermögensverwaltern kritisiert. Auf Grund der geschäftlichen «Dreiecksbeziehung» zwischen Kunde, Bank und Vermögensverwalter ist indes keine Lösung für dieses Problem in Sicht. Ein Vermögensverwalter muss über detaillierte Informationen seiner Kunden verfügen – nicht nur auf Grund seiner Verpflichtungen im Rahmen des GwG, sondern weil er in der Lage sein muss, seinen Kunden individuell ausgestaltete Dienstleistungen anzubieten. Er muss die Beziehungen zu seinen Kunden pflegen und hat ein Interesse daran, dass sich diese in erster Linie an ihn wenden. Die Bank wiederum ist die Depotstelle für die verwalteten Gelder. Sie



Im Bild: Hans-Rudolf Merz anlässlich der Medienkonferenz betreffend die revidierten Gafi-Empfehlungen vom 15. Juni 2007 in Bern.

Bild: Keystone

führt die eingehenden Aufträge durch (der Vermögensverwalter hat in der Regel keine Verfügungsbefugnis über die hinterlegten Vermögenswerte). Die Bank verfügt somit automatisch über detaillierte Informationen bezüglich der Transaktionen. Um jeglichen Fall von Geldwäscherei zu verhindern, muss sie die Identität ihrer Kunden und die Herkunft der hinterlegten Gelder überprüfen. Zu diesem Zweck kann sie die benötigten Informationen selbst beschaffen oder diese Aufgabe an die Vermögensverwalter bzw. an Dritte delegieren. Mit dem gegenwärtigen System wird somit das Problem der Doppelspurigkeiten eingeschränkt. Aus den oben erwähnten Gründen scheint es jedoch keine Möglichkeit für weitergehende Massnahmen zu geben.

Organisatorische Massnahmen

Um ihre Sorgfaltspflichten zu erfüllen, müssen die Finanzintermediäre geeignete organisatorische Massnahmen treffen. Sie haben insbesondere dafür zu sorgen, dass ihre Mitarbeitenden ausreichend geschult und dass entsprechende Kontrollen durchgeführt werden. Konkret geht es darum, im Unternehmen Kriterien festzulegen, dank denen bestehende oder neu auftretende Risiken erkannt werden können. Ausserdem müssen die Vermögensverwalter u.a. interne Richtlinien erlassen und einen internen Dienst für die Bekämpfung der Geldwäscherei einrichten. Die meisten der befragten kleinen Vermögensverwalter (10–49 Mitarbeitende) beurteilen die vom GwG vorgeschriebenen organisatorischen Massnahmen als zweckdienlich. Jene Vermögensverwalter, bei denen gewisse Kunden ein Risiko darstellen könnten, sind der Auffassung, dass sie beim Auftreten eines Falls von Geldwäscherei mit entsprechenden Belegen überzeu-

gend nachweisen könnten, dass sie alle ihre Sorgfaltspflichten erfüllt haben. In den Mikrounternehmen (1–9 Mitarbeitende) hingegen wird die Einführung einer speziellen Organisation als überflüssig betrachtet. Da die Dossiers in sehr kleinen Strukturen und nur von einer begrenzten Zahl an Mitarbeitenden bearbeitet werden, weiss jeder genau, was der andere tut. Unternehmen mit weniger als fünf Mitarbeitenden sind im gegenwärtigen System denn auch von der Verpflichtung befreit, interne Richtlinien zu erlassen.

Mehrere der befragten Unternehmen mussten Computersysteme einrichten. Diese wurden jedoch in erster Linie für die Kundenverwaltung eingesetzt und waren daher unabhängig vom GwG nötig. In einigen Fällen wurden bestimmte Module zur Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorismusfinanzierung entwickelt: So kann beispielsweise automatisch überprüft werden, ob Kunden oder Empfänger von Überweisungen auf amtlichen Listen aufgeführt sind. Die Mehrheit der befragten Vermögensverwalter hat jedoch keine solchen Systeme entwickelt. Bei Bedarf und nach Möglichkeit verwenden sie die Infrastruktur der Banken, bei denen die Gelder ihrer Kunden deponiert sind.

Im Rahmen des Tests wurden auch die Kosten geschätzt, die sich aus dem GwG-Dispositiv für die Vermögensverwalter ergeben. Gemäss den vorgelegten Informationen belaufen sich diese Kosten für die Mikrounternehmen auf rund 10 000 Franken. Bei Unternehmen mit mehr als 15 Mitarbeitenden können sie ohne Weiteres auf über 100 000 Franken ansteigen. Die Vertreter der Mikrounternehmen beklagten sich über die hohen Kosten. Dies gilt insbesondere für jene Finanzintermediäre, die nur verhältnismässig kleine Vermögen verwalten oder deren Leistungen nur in bescheidenem Umfang abgegolten werden (beispielsweise Anlageberatung für Kleinkunden). Die übrigen Vermögensverwalter, die teilweise Vermögen von mehreren Mrd. Franken verwalten, haben in Bezug auf die Kosten keine oder nur geringe Probleme. Das Kostenniveau wird allerdings auch von diesen Unternehmen als hoch eingeschätzt.

Beurteilung der Vorlage zur Umsetzung der revidierten Gafi-Empfehlungen

Die Gafi ist die bedeutendste Institution im Bereich der internationalen Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung. Ihre 49 Empfehlungen werden auf internationaler Ebene als Standards anerkannt. Die Schweiz beteiligte sich von Beginn an aktiv und trug auch zur Erarbeitung der Empfehlungen bei. Im Jahr 2003 passte die Gafi ihre

Empfehlungen an neue Formen von Kriminalität im Bereich der Geldwäscherei an und erweiterte sie um die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung. Die Schweiz genehmigte diese revidierten Empfehlungen anlässlich der Plenarversammlung der Gafi im Juni 2003. Unsere Rechtsvorschriften entsprechen bereits weitgehend den neuen Standards, weichen jedoch in bestimmten Bereichen davon ab. Aus diesem Grund wurde die Vorlage zur Umsetzung der revidierten Gafi-Empfehlungen erarbeitet. Die verschiedenen geplanten Massnahmen wurden im Rahmen des KMU-Tests zur Diskussion gestellt. Einige sich auf Börsendelikte und die Terrorismusbekämpfung beziehende Massnahmen weckten Befürchtungen hinsichtlich des zusätzlichen administrativen Aufwands.

Die revidierten Gafi-Empfehlungen ergänzten den Katalog der bisherigen strafbaren Handlungen im Bereich der Geldwäscherei um Insidergeschäfte und Kursmanipulationen. In der Vorlage für die Umsetzung wurde deshalb vorgesehen, diese Delikte im Strafgesetzbuch als Verbrechen zu qualifizieren, damit sie zu den geldwäschereitauglichen Vortaten zählen. Der Punkt wurde zwischenzeitlich aus der Vorlage gestrichen. Er wird nun im Rahmen einer vertieften Revision der Bestimmungen zu den Börsendelikten und Marktmissbräuchen behandelt. Die während des Tests befragten Vermögensverwalter wiesen darauf hin, dass sie durch die Kriminalisierung von Börsendelikten vor grosse Probleme gestellt werden könnten, wenn nicht gleichzeitig ihre Sorgfaltspflichten begrenzt werden. Im gegenteiligen Fall könnte jede Geschäftsbeziehung mit einem Kunden, der Verwaltungsratsmitglied eines börsennotierten Unternehmens ist, mit erheblichen Risiken verbunden sein. Die Vermögensverwalter müssten systematisch die Art der von diesen Kunden durchgeführten Transaktionen überprüfen. Ausserdem wären sie gezwungen, eine Art «Börsenaufsicht» auszuüben. Dazu fehlen ihnen jedoch nach eigener Einschätzung die erforderlichen Kompetenzen.

Der Revisionsentwurf sieht vor, die Sorgfaltspflichten auf die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung zu erweitern. Die Bestimmungen im GwG zu den Sorgfaltspflichten gelten auch für die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (z.B. Abklärungspflicht, Meldepflicht, Anzeigepflicht). In der Praxis führen die befragten Vermögensverwalter die erforderlichen Überprüfungen zur Identifizierung der Vertragsparteien und der wirtschaftlich berechtigten Personen bereits heute durch. In Bezug auf die Überprüfung der Empfänger von Überweisungen vertreten die meisten Vermögensverwalter die Auffassung, dass diese Verpflichtungen nur für die Banken

gelten sollten, bei denen die Gelder deponiert sind. Die Banken verfügen über die erforderlichen Computersysteme, mit denen automatisch überprüft werden kann, ob die Empfänger von Kundenüberweisungen auf amtlichen Terroristenlisten aufgeführt sind. Andernfalls wären die Vermögensverwalter verpflichtet, kostspielige Computersysteme zu beschaffen. Dies würde zu Doppelspurigkeiten führen und eine erhebliche Verschwendung bedeuten.

Gesamtbeurteilung

Trotz des beträchtlichen administrativen Aufwands beurteilen die befragten Vermögensverwalter das gegenwärtige Dispositiv zur Bekämpfung der Geldwäscherei als zweckdienlich und angemessen. Die neuen Vorschriften, die im Rahmen der Umsetzung der revidierten Gafi-Empfehlungen vorgeschlagen werden, dürften daran kaum etwas ändern. Im Übrigen werden diese Vorschriften von den schweizerischen Finanzintermediären teilweise bereits angewandt.

Die problematischen Aspekte der Vorlage im Zusammenhang mit den Börsendelikten und der Terrorismusbekämpfung können auf befriedigende Weise auf der Ebene der Vollzugsverordnungen geregelt werden. Zu diesem Zweck liess das KMU-Forum der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) die Anträge und konkreten Verbesserungsvorschläge der befragten Vermögensverwalter zukommen.

Die Ergebnisse des KMU-Tests bilden somit eine Art Informationspool, dank dem die Anwendung der Vorschriften verbessert werden kann. Auf diese Weise lässt sich der administrative Aufwand für die betroffenen Unternehmen in vernünftigen und akzeptablen Grenzen halten. ■